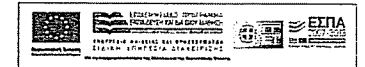


Επιστημονική εποπτεία | Μαρία Καϊάφα-Γκμπάντι

Συνεργάτες του τόμου | Α. Ζαχαριάδης | Α.-Τ. Καζανάς | Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι | Ι. Ναζίρης | Θ. Παπακυριάκου  
| Κ. Χατζηκώστας | Ν. Χατζηνικοηίδου

## ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΕΓΚΛΗΜΑ & ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

**3** ΕΝΑ ΣΥΝΕΚΤΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ  
ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ



### I. Σχέδιο νομοθετικών προτάσεων

- Φορολογικά αδικήματα
- Απάτη-Υπεξαίρεση-Απιστία
- Αδικήματα διαφθοράς
- Νομιμοποίηση εσόδων
- Δήμευση-ανάκτηση εσόδων
- Ειδικές δικονομικές ρυθμίσεις
- Διοικητικός μηχανισμός ελέγχου
- Συντονισμός διοικητικού και ποινικού δικαίου
- Ευθύνη νομικών προσώπων

### II. Θεωρητική θεμελίωση προτάσεων

### III. Πρακτικά διεθνούς συνεδρίου αξιολόγησης προτάσεων

Αθήνα 2015

## Προλογικό σημείωμα 3<sup>ης</sup> Συνεδρίας

### Εγκλήματα διαφθοράς

Προεδρία: Ν. Κουράκη, Ομ. Καθηγήτριά Παν/μίου Αθηνών

Αγαπητοί Συνάδελφοι, Κυρίες και Κύριοι,

Είναι ιδιαίτερη η χαρά μου που προεδρεύω σε αυτή τη συνεδρίαση, με θέμα την παρουσίαση ενός συνεκτικού σχεδίου για την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στον Δημόσιο Τομέα. Οποιοσδήποτε είχε την ευκαιρία να φυλλομετρήσει αυτό το Σχέδιο των 110 σελίδων, αλλιά και τους δύο εντυπωσιακούς τόμους με το υλικό τεκμηρίωσης και εμβάθυνσης αυτού του Σχεδίου, ασαφώς θα διαπίστωσε το πόσο πολυπληυρη και ολοκληρωμένη είναι αυτή η νομοθετική πρόταση. Εμπειριέχει όχι μόνο συγκεκριμένες προτάσεις - παρεμβάσεις στην ισχύουσα νομοθεσία, όπως στον Ποινικό Κώδικα, τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, τον Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων, τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, τον Υπαλληλικό Κώδικα και άλλα παρεμφερή νομοθετήματα, αλλιά και προτάσεις νέων νόμων σε σειρά συναφών ζητημάτων, όπως η Διεθνής Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις, η οργάνωση τα Στατιστικής Υπηρεσίας για Απονομή Ποινικής Δικαιοσύνης, η Ποινική Ευθύνη Μελών Κυβέρνησης και Υφυπουργών, η Ευθύνη Νομικών Προσώπων, τα Φορολογικά Αδικήματα κ.λπ. Και το σημαντικότερο: Όλες αυτές οι νομοθετικές προτάσεις έχουν μια στέρεη εσωτερική μεταξύ τους συνοχή (εξ ου και ο όρος «Συνεκτικό Σχέδιο»), αλλιά και μιαν ενδιαφέρουσα θεωρητική θεμελίωση, έτσι ώστε να αποκομίζει κανείς την εύλογη εντύπωση ότι μ' ένα τέτοιο ποινικο-διοικητικό οπλοστάσιο ο αγώνας της Ελληνικής Πολιτείας κατά του Οικονομικού Εγκλήματος και της Διαφθοράς, εφόσον βέβαια υπάρξει και η ανάλογη πολιτική βούληση, θα καταστεί πράγματι ιδιαίτερα αποτελεσματικός.

Πέρα από τις ανωτέρω επισημάνσεις, που συνοψίζονται σε ένα ειλικρινές «εύγε» προς την συνάδελφο κ. Μαρία Καϊάφα-Γκμπάνι και τους επιστημονικούς συνεργάτες της για το σπουδαίο αυτό εγχείρημα που έφεραν σε πέρας, ας μου επιτραπεί να σας εκθέσω, δίκην εισαγωγής στο θέμα της παρούσας συνεδρίασης, ορισμένες ενημερωτικές σκέψεις μου για το ζήτημα του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς.

Ως προς το οικονομικό έγκλημα, και εννοώ εδώ -σύμφωνα και με τον αντίστοιχο ορισμό που περιλαμβάνεται στο έργο μου για τα Οικονομικά Εγκλήματα- το σοβαρό οικονομικό έγκλημα, αυτό δηλ. που πλήττει την καλή λειτουργία της οικονομίας ή λειτουργικά σημαντικών κλάδων και θεσμών της (π.χ. μονοπωλιακές συνεννοήσεις, μόλυνση περιβάλλοντος), οι δυσκολίες στην αντιμετώπισή του ανάγονται, κατά τη γνώμη μου σε τέσσερα επιμέρους ζητήματα: Πρώτον, στην ύπαρξη νομοθετικών «κενών», τα οποία εκμεταλλίζονται οι ευφυείς οικονομικοί παραβάτες με τους άριστα καταρτισμένους νομικούς τους συμβούλους, ώστε να αποφεύγουν την ευθεία σύγκρουση με τον νόμο και να επιτυγχάνουν τον σκοπό τους μέσα από τη λεγόμενη καταστρατήγηση του νόμου (π.χ. φοροδιαφυγή μέσω χρησιμοποίησης εξωχώριων εταιρειών). Δεδομένης της συνταγματικής απαγόρευσης της αναλογικής ερμηνείας των ποινικών νόμων, η αντιμετώπιση της κάλυψης αυτών των κενών μέσω ερμηνείας των σχετικών ποινικών διατάξεων καθίσταται ανέφικτη. Δεύτερον, στη συνθήκη πρακτική αδυναμία των δικαστικών αρχών να αποδείξουν την ευθύνη μιας επιχείρησης π.χ. στη ρύπανση ενός θαλάσσιου περιβάλλοντος

(π.χ. ότι όντως η θαλάσσια ρύπανση προκλήθηκε κατά απώδη συνάφεια από τις ενέργειες υπαλλήλων της επιχείρησης) και η παράλληλη έλλειψη προβλέψεων του ελληνικού ποινικού δικαίου για ποινική ευθύνη των νομικών προσώπων, με επακόλουθο τελικά οι υπαίτιοι αυτών των αδικημάτων είτε να αντιμετωπίζονται με την ιδιαίτερα προβληματική «αντικειμενική ευθύνη», είτε και να παραμένουν ατιμώρητοι -ίσως με μόνη την επιβολή κάποιου διοικητικού προστίμου στην εταιρεία. Τρίτον, η απροθυμία των παθόντων να καταθέτουν ως μάρτυρες ή και να συμμετέχουν -όπου αυτό προβλέπεται εκ του νόμου-ως πολιτική αγωγή, καθώς φοβούνται ευλόγως ότι η μετωπική αντιπαράθεσή τους με μια εταιρεία-κολλοσσό, μόνο προβλήματα θα τους δημιουργήσει στη μετέπειτα ζωή τους, π.χ. συνεχής αντίκρουση μηνύσεων και αγωγών εναντίον τους. Και τέταρτον, η γενικότερη ανεκτική στάση δικαστικών αρχών, δικαστών και κοινωνίας απέναντι στους οικονομικούς εγκληματίες, που θεωρούνται ως «στυλιβοβάτες» της καθεστουκίας τάξης αλλιά και ως άμεσα σχετιζόμενοι -λόγω διαπλοκής- με τα διάφορα κέντρα εξουσίας. Είναι προφανές, επομένως, ότι η αντιμετώπιση αυτών των τεσσάρων κρίσιμων ζητημάτων αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση και του ίδιου του οικονομικού εγκλήματος.

Τώρα, ως προς τη διαφθορά, ισχύουν παρόμοιες σκέψεις σχετικά με τις δυσχέρειες αντιμετώπισής της. Ωστόσο, επειδή η διαφθορά έχει αποτελέσει κατά τα τελευταία χρόνια βασικό παράγοντα καταβράθρωσης μιας οικονομίας (π.χ. μίζες εξοπλιστικών προγραμμάτων) αλλιά και δυσφήμισης του δημοκρατικού πολιτεύματος, που πολύ συχνά τη συγκαλύπτει και δίνει έτσι επιχειρήματα σε ακραίες πολιτικές ομάδες, τα νομοθετικά και άλλα μέτρα εναντίον της έχουν δημιουργήσει πλέον ένα στενό κλοιό πολιτοκίας της, με ενθαρρυντικά έως τώρα αποτελέσματα. Ειδικότερα, το θέμα της διαφθοράς ξεκίνησε να βρίσκεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των ΗΠΑ κυρίως κατά τη δεκαετία 1970, λόγω των πρακτικών δωροδοκίας που αποκαλύφθηκαν τότε σε αγορές του εξωτερικού από περιώνυμες αμερικανικές επιχειρήσεις. Εντούτοις, το ενδιαφέρον αυτό επεκτάθηκε σε παγκόσμια κλίμακα κατά τη δεκαετία 1990, οπότε σε πολλές ανεπτυγμένες οικονομίες της Δύσης τα κρούσματα της διαφθοράς φάνηκαν να έχουν μιαν ευρύτερη έκταση και αντίστοιχη αρνητική επίπτωση στην εύρυθμη λειτουργία της οικονομίας. Στο γεγονός αυτό συνέβαλε η κατάρρευση των καθεστώτων του λεγόμενου «υπαρκτού σοσιαλισμού» και η αλητωδης ανάπτυξη της οικονομικής «παγκοσμιοποίησης», με ό,τι αυτό συνεπαγόταν για άρση των περιορισμών στις διεθνείς αγορές και για εμφάνιση ακραίων μορφών ανταγωνισμού. Πολιτικές υπήρξαν πράγματι έκτοτε οι πολυεθνικές εταιρείες που προσπάθησαν με αθέμιτα μέσα να εξασφαλίσουν δουλειές ή να επικρατήσουν σε δημόσιες συμβάσεις είτε μέσα στη χώρα τους, είτε και σε χώρες του εξωτερικού. Τα κρούσματα αυτά, που συνεπάγονταν επιπλέον σοβαρή επιβάρυνση των φορολογουμένων με άχρηστες παραγγελίες π.χ. εξοπλισμών ή υπέρογκα αυξημένες δημόσιες δαπάνες για χαμηλής ποιότητας δημόσια έργα και υπηρεσίες, οδήγησαν τελικά στην κατάρτιση και υπογραφή διακρατικών συμβάσεων κατά της διαφθοράς από κορυφαίους διεθνείς ή ευρωπαϊκούς οργανισμούς, όπως ο OECD (17.12.1997), η τότε European Community (26.5.1997), το Council of Europe (27.1.1999 και 22.7.2003) και τα United Nations (31.10.2003). Επίσης, θεσπίστηκαν τότε ελεγκτικοί μηχανισμοί για τη διακρίβωση των προβλημάτων διαφθοράς σε διάφορες χώρες και για τη διατύπωση προτάσεων αντιμετώπισης αυτών των προβλημάτων μέσα από εκθέσεις αξιολόγησης (κυρίως πρέπει να αναφερθούν εδώ η Groupe d' États Contre la Corruption (σε συντομογραφία: GRECO) από το Council of Europe, το

### Γ Μέρος: Πρακτικά συνεδρίου

OECD Working Group on Bribery, το Implementary Review Group UNCAC και πιο πρόσφατα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή που δημοσιεύει σε τακτά χρονικά διαστήματα την EU Anti-Corruption Report. Επιπλέον, καθιερώθηκαν διάφοροι τρόποι «μέτρησης» της διαφθοράς σε επιμέρους χώρες, πρωτίστως από την Transparency International Corruptions Perception Index – CPI, αλλ' επίσης από τις Eurobarometer surveys της European Commission και από την έρευνα Quality of Government του University of Gothenburg in Sweden. Ωστόσο, οι μετρήσεις αυτές στηρίζονται απλώς στο υποκειμενικό –και άρα ρευστό και αυθαίρετο– κριτήριο του πώς προσλαμβάνεται (perceived) η διαφθορά από τους πολίτες της κάθε υπό εξέταση χώρας και γι' αυτό η αξία τους είναι περιορισμένη και έως ένα βαθμό αμφιλεγόμενη. Βέβαια, η καρδιά του προβλήματος της διαφθοράς είναι να διαγνωσθούν και να εξετασθούν τα βαθύτερα αίτια που οδηγούν στη διαφθορά, έτσι ώστε, αντίστοιχα, να διατυπωθούν συγκροτημένες προτάσεις αντεγκληματικής πολιτικής για τα εφικτά μέτρα προς αντιμετώπιση και –κατά το δυνατόν– «εκρίζωση» αυτών των αιτίων ή συναφών παραγόντων που εκτρέφουν τη διαφθορά. Το θέμα ανέπτυξα σε εισήγησή μου προς το European Crime Prevention Network (EUCPN), τον σημαντικότερο φορέα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διαμόρφωση πολιτικών κατά του εγκλήματος, στην Αθήνα τον Μάρτιο και Μάιο 2014, στο πλαίσιο της Ελληνικής Προεδρίας. Στην εισήγηση αυτή είχα την ευκαιρία να τονίσω ότι η διαφθορά αναπτύσσεται προπάντων σε κοινωνίες όπου: (α) υπερηλιονάζει η πολυνομία και η περιπλοκότητα των νόμων (ως προέκταση ενός ακραία παρεμβατικού κράτους), έτσι ώστε η εφαρμογή τους να επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια ενός δημοσίου υπαλλήλου, που τους ερμηνεύει όπως εκείνος νομίζει, ενδεχομένως και με βάση τα ωφελήματα που προσδοκά ή επιτυγχάνει, (β) υπάρχει ένα «πελαιακό» σύστημα διαπλοκής μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολιτικών κομμάτων, που επηρεάζει επίσης τον τρόπο με τον οποίο ερμηνεύεται ο νόμος και, π.χ., κατακυρώνονται οι δημόσιες συμβάσεις, (γ) επικρατεί ένα ευρύτερο πνεύμα ανοχής της κοινωνίας απέναντι στη διαφθορά, καθώς οι πολίτες που υιοθετούν αυτό το πνεύμα «βολεύονται» στην προώθηση των προσωπικών τους υποθέσεων, π.χ. μέσω ενός τηλεφωνήματος από το γραφείο του βουλευτή τους, και (δ) εμφανίζεται αποδυναμωμένος και χωρίς συντονισμό κοινής δράσης των αρμόδιων υπηρεσιών του ο κρατικός διοικητικός μηχανισμός, ενώ παρόμοια προβλήματα αποτελεσματικότητας παρατηρούνται επίσης στις διαδικασίες των Πειθαρχικών Συμβουλίων κατά δωροληπτών υπαλλήλων και των Δικαστηρίων με αντίστοιχες υποθέσεις.

Κλείνοντας με αυτές τις παρατηρήσεις, θα ήθελα τώρα να δώσω τον λόγο στους διακεκριμένους συναδέλφους αυτού του πάνελ.